

## ОБЛАСТ VII ДОКУМЕНТИРАНЕ



Документирането на извършеното в хода на одита е основа за оценка на дейността на одитора. Липсата на подходящо документиране е основен проблем в тази област, защото не позволява да се проследи формирането на одиторските преценки и да се извърши ефективен контрол на качеството върху тях, както и не доказва извършеното при одита. Този проблем може да съществува на всяко от нивата, на които се извършват обсъждане, оценка или промяна на проектите на констатации с оглед на тяхната доказаност (в рамките на одитния екип, при осъществяване на контрол на качеството или при финално обсъждане на доклада на най-високо ръководно ниво).

Подходящи контролни дейности са:

- документиране на одитните доказателства и оценката за тяхната уместност, достатъчност и надеждност, мотивите за това, както и

за всяка настъпила промяна - задължително документиране на всички мнения, противоречия, обсъждания на ниво одитен екип, контрол на качеството и др. до приемането на одитния доклад;

- документиране на всички одитни процедури, резултатите от тях и техния анализ – подробно описание на обхвата на тестване и констатациите;
- процедури за навременно преглеждане и документиране на отговори и съгласувания с одитирания обект;
- правила за съхранение и архивиране на одитната документация – процедури за архивиране на одитни доказателства и работни документи, включително в електронен формат; процедури за създаване и споделяне в рамките на одитната организация на текущи и постоянни одитни досиета.

### КАК ДА ЗАПОЧНЕМ?

Доколкото описаното по-горе може да се разглежда като модел за подобряване на дейността по доказване в одита, той може да бъде успешно приложен, ако:

- е налице ангажираност на ръководството;
- се направи преглед на структурата и дейността на одитната организация по посочените области;

- се изготвят цели на одитната организация;
- се посочат конкретни оперативни дейности за постигането им;
- се прави постоянен анализ на настъпили в резултат промени;
- одиторите бъдат мотивирани да участват в процесите по анализ, изпълнение и мониторинг.

## ПРОМЕНИ В РЕГУЛАЦИИ

### АДМИНИСТРАТИВНИЯТ ДОГОВОР ПРИ ОБЩА И ДЕТАЙЛНА НОРМАТИВНА УРЕДБА

Д-р Младен Младенов

Българската нормативна среда административният договор за пръв път бе уреден в Закона за управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). В § 1, т.1 от Допълнителните разпоредби на същия закон той е дефиниран като изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт. Тази правна конструкция обаче бе създадена със *стеснено правно приложение*, доколкото уреждаше една от двете основни форми конкретно на предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по смисъла на чл.24, ал.1 от ЗУСЕСИФ. Втората, различна от административния договор форма е - заповед, когато управляващият орган и бенефициентът са в една административна структура или организация. Поради спецификата си, този закон обхваща само определени (стеснени) обществени отношения, за което и правните инструменти на ЗУСЕСИФ не са действащи извън неговото приложно поле. Тоест, административният договор (като позитивно право) обслужва нормативно само правоотношенията във връзка с Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), и не може да се използва по аналогия при други, сходни (но извън този правен ареал) правоотношения.

Практическите проблеми, свързани с разбирането и прилагането на този институт на публичното право (най-вече от органите на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, управляващите органи, бенефициентите, сертифициращите органи и одитните органи) обаче наложиха пред българския законодател изискването за една обща и детайлна уредба от законов порядък, относима *въобще към цялата българска нормативна среда*.

Като следствие от това, в Държавен вестник, брой 74/2016 от 20 септември 2016 г. бе публикуван Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИ-ДАПК), с който бяха направени законодателни усилия в тази насока.

Още в първата разпоредба на кодекса – чл.1 – към предметния обхват на този нормативен акт се добавя нова точка 8, която реферира към споразумението и административния договор, които вече изрично са посочени като правни конструкции *от равностоеен характер*, уредени от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). И досега съществуващото споразумение по АПК уреждаше *процесуален инструмент* за законосъобразно приключване на административното производство. Административният договор, от своя страна, по-скоро е *материално-правен способ* за уреждане на съответните правоотношения, макар и със силни процесуално-правни измерения.



Правомощията на прокурора в административния процес в чл.16, ал.1, т.1 се разширяват във връзка с горните институти на публичното право чрез възможностите му освен да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, и съдебни актове, да прави същото и по отношение на споразумения и административни договори. И това е така, поради по-долу разгледаният „значим обществен интерес“.

Именно затова се създава нов текст с наименование „Определение на административен договор“ и с поредност в кодекса като чл. 19а. В трите му алинеи е посочено, че в производство пред административните органи страните могат да сключат административен договор по въпроси от значим обществен интерес, когато е предвидено в закон. Очевидно този значим обществен интерес *ще се извежда за всяко едно конкретно публично правоотношение*, по пътя на тълкуването (правно по своя характер) и преценката (*политическа, икономическа, бюджетна, счетоводна, управленска, одиторска*

*и т.н.*). Административният договор е писмено съглашение между административен орган и граждани или организации, сключен в писмена форма и съдържащ страни, предмет и съдържание, дата на сключване и подписи на страните, ако друго не е предвидено в специален закон. Изреждането на основните съставни части (клаузи) на административния договор е важно с оглед на *минималните стандарти* по отношение на формата му за действителност. От страната на публичния субект това може да е *всеки административен орган* (и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон), а не само ръководител на управляващ орган по ЕСИФ.

Подробно, в новия чл.19б (състоящ се от пет алинеи) са разписани правилата за сключване на административния договор. Същите са в смисъл, че в производството по сключване на административния договор се прилагат разпоредбите на глава пета, раздел I, с изключение на чл. 21, 26, 32, 35, 58, 59, 61, 63 и 64, всичките от АПК, доколкото не е предвидено друго в

специален закон. Административният договор се сключва в сроковете по чл. 57, ал. 1 и ал. 4 – 9 от АПК, ако няма друго в специален закон. Тези изброявания са важни нормативни препратки, които постигат вътрешна кохерентност на текстовете в АПК, като се имат предвид измененията и допълненията. Трябва да те обърне внимание на текста, който указва, че ако за сключването на административния договор в специален закон се изисква предварително съгласие или мнение на друг административен орган, договорът поражда действие, след като съответният административен орган даде съгласие или мнение в предвидената в закона форма. Това означава, че се въвежда ново изискване за действителност, с оглед на координираност на държавната политика и дейността на администрацията. В този смисъл, ако в установения в специалния закон срок другият административен орган не се произнесе, се прилага чл. 53 от АПК. Когато неотложно трябва да се сключи административен договор за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване живота, здравето и имуществото на гражданите, може да не се спазят разпоредбите на глава пета, раздел I относно събирането на документи от неучастващи в производството лица, поясненията на страна в производството, разходите на страната и неучаствалото в производството лице и срока за сключването на договора по чл. 57 от АПК. Законодателят е въвел тези изключения, мотивиран именно от запазването на значимия обществен интерес, който, както бе споменато по-горе, подлежи на преценка за всеки един конкретен случай.

Действието на административния договор е разяснено в новия чл. 19в от АПК - административен договор, който засяга права или законни интереси на трето лице, поражда действие за него след писменото съгласие на това лице. Това правило следва общата правна постановка в гражданското право, защото, макар и публичноправен по своя характер, административният договор *все пак е съглашение между две страни*.

Проблематиката с евентуалното предварително изпълнение на административния договор е засегната в трите алинеи на новия чл. 19г от АПК. Акцентирано е в нормативния текст, че в защита на обществения интерес админи-

стративният орган може да предвиди клауза за допускане на предварително изпълнение на договора. Законодателят уточнява, че допуснатото предварително изпълнение може да се обжалва чрез административния орган пред съда в сроковете и по реда на чл. 60 от този кодекс. Също така е видно, че в случай че договорът не съдържа клауза за предварително изпълнение, всяка страна може да поиска от съда такова при условията, при които то може да бъде допуснато от административния орган. Искането се разглежда в закрито заседание, като съдът се произнася незабавно с определение, което може да бъде обжалвано с частна жалба в 7-дневен срок от съобщаването му. В този случай съдът може да изиска съответна гаранция в определен от него размер. Тук, за съдебният състав водещ ще бъде отново вече споменатият критерий „защита на обществения интерес“.

Правната уредба относно изменението и прекратяването на административния договор се намира в новия чл. 19д от АПК. Те я в смисъл, че ако след сключване на договора една от страните не може да го изпълни поради значително изменение на обстоятелствата, при които договорът е сключен, страната може да поиска изменение на клаузите на договора в съответствие с изменените обстоятелства. Когато това не е възможно или при отказ на другата страна, може да прекрати договора. Административният орган може едностранно с писмено предизвестие да прекрати договора, за да предотврати или отстрани тежки последици за обществения интерес. Тук се вижда качествено ново развитие на правни институти – „смесване“ на непреодолимата сила и стопанската непоносимост (Гражданско и Търговско право) с принудителни административни мерки (Административно право и процес).

От особена важност е, че е налице ясна законодателна визия относно недействителността на административния договор. Новата разпоредба на чл. 19е от АПК посочва, че административният договор е недействителен при наличие на основанията по чл. 14б от АПК. Интересно е, че тези основания не са *договорни* по своя характер, а *административни*, защото те не са нещо друго, а основания за оспорване на административните актове. А когато недействителността засяга само част от договора, която е несъществена за обществения интерес,



договорът произвежда действие, ако може да се приеме, че би се сключил и без недействителната част. Това отново е въпрос на тълкуване и преценка.

Законодателят изрично е посочил ред за оспорване на административния договор в новото правило на чл 19ж от АПК - административният договор може да се оспори пред съда по реда на глава десета, раздел I. Оспорването на договора не спира изпълнението му. Това е разумна законодателна постановка, защото противното би означавало спиране изпълнението на който и да е административен договор, само чрез съдебното му оспорване. Гаранция обаче в другата насока е, че съдът разглежда делото и се произнася по искането в двумесечен срок от постъпването му (сравнително бързо процесуално развитие), доколкото друго не е предвидено в специален закон.

Предметната област относно подведомствеността на делата на административните съдилища се разширява, като в чл. 128, ал. 1, т.1 от АПК накрая се добавят и административни договори. В същата разпоредба се създава нова трета точка, която реферира към изпълнение на административен договор, доколкото не е предвидено друго в специален закон. Спазвайки систематиката на нормативния акт, законодателят преномериращ досегашните точки 3, 4, 5, 6, 7 и 8 от чл.128, ал.1 от АПК на 4, 5, 6, 7, 8 и 9.

Създава се нов изпълнителен титул по смисъла на чл.268, чрез разписването на нова точка четвърта в същия текст, която посочва административните договори като едно равносложно на досегашните изпълнителни основания по систематиката на АПК.

В Заключителните разпоредби на ЗИДАПК се посочва, че ЗУСЕСИФ в своя чл. 27 ал. 6 се изменя в смисъл, че при оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. За производства по частни жалби пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в

размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв. Тук законодателят търси баланс между бариерата срещу недобросъвестно съдебно обжалване от една страна и достъпност на същото – от друга. В същия закон, в ал.2 от § 10 от преходните и заключителните разпоредби думата „производства“ се заменя с „дела“. Създава се трета алинея, която указва, че образуваните до влизането в сила на този закон гражданскоправни производства по иски молби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по досегашния ред. Важно е да се подчертае, че тази нова трета алинея влиза в сила от 25 декември 2015 г., т.е. – придава се обратна процесуална сила на нова правна разпоредба. Същата обаче решава по категоричен начин противоречивата практика по висящите съдебни производства по делата срещу финансовите корекции при безвъзмездната финансова помощ.

В заключение може да се направи обобщението, че всички органи на власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, а също и техните обособени организационни звена (в това число – управленски, счетоводни, бюджетни, финансови, контролни, надзорни и одиторски), както и от отделни органи и институции с подобни функции, трябва своевременно да се запознаят с последните изменения и допълнения в АПК, които касаят най-вече материята за административния договор. Тя разширява разбирането за същия, дадено от българския законодател в ЗУСЕСИФ. Управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове е критично важно за българското общество и националната ни държава. АПК като общ процесуален закон в случая допълва материята относно административния договор по специалния по отношение на тази материя ЗУСЕСИФ. Вън от последния обаче, АПК урежда и всички други възможни правни проявления, които биха възникнали според дефиницията от него административен договор. Същият със сигурност ще има огромно приложение в бъдеще. Важно е обаче още със създаването на обща и детайлна негова уредба да се запознаят колкото се може повече правни субекти (институции, органи, ведомства, организации, граждани) и именно това е целта на настоящата статия.



*Celebrating Our Past...Inspiring the Future*